



Les déterminants du volume d'aide professionnelle pour les bénéficiaires de l'APA à domicile : le rôle du reste-à-charge

Cécile Bourreau-Dubois, Agnès Gramain, Helen Lim, Jingyue Xing, Quitterie Roquebert

► To cite this version:

Cécile Bourreau-Dubois, Agnès Gramain, Helen Lim, Jingyue Xing, Quitterie Roquebert. Les déterminants du volume d'aide professionnelle pour les bénéficiaires de l'APA à domicile : le rôle du reste-à-charge. 2014. hal-01085999v5

HAL Id: hal-01085999

<https://hal.science/hal-01085999v5>

Submitted on 22 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives| 4.0 International License



Les déterminants du volume d'aide professionnelle pour les bénéficiaires de l'APA à domicile : le rôle du reste-à-charge

MODAPA
www.modapa.cnrs.fr

Notes MODAPA / N°1
Octobre 2014

Entrée en vigueur en 2002, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est une aide publique dédiée aux personnes âgées dépendantes, qui vise à alléger le coût de prise en charge de leurs difficultés dans les activités de la vie quotidienne (faire le ménage, s'habiller...). Pour les personnes qui vivent à domicile, cette aide est partielle à double titre : pour chaque heure d'aide, l'APA ne couvre en général qu'une partie du coût et l'allocation n'est accordée que pour un volume d'heures mensuel plafonné. Les bénéficiaires doivent donc acquitter un reste-à-charge pour chaque heure d'aide consommée. L'existence de ce reste-à-charge et son montant ont-ils un impact sur la quantité d'aide professionnelle effectivement utilisée par les bénéficiaires de l'APA ? Quel est le poids des autres déterminants de la demande d'aide professionnelle à domicile (degré de dépendance, âge, sexe, revenu, commune de résidence...) ?

Ce document vise à répondre à ces questions en présentant les résultats d'une étude économétrique réalisée à partir des fichiers administratifs des bénéficiaires APA d'un département métropolitain. L'équipe MODAPA tient à remercier le Conseil général ayant permis la réalisation cette étude en rendant disponibles les fichiers administratifs anonymes relatifs aux bénéficiaires APA .

Editeur scientifique : Agnès Gramain (CES, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Rédaction : Quitterie Roquebert (CES - CNRS)

D'après « Impact du reste-à-charge sur le volume d'heures d'aide à domicile utilisé par les bénéficiaires de l'APA » de Cécile Bourreau-Dubois, Agnès Gramain, Helen Lim et Jingyue Xing

Document de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, 2014.24



Le projet de recherche MODAPA rassemble une dizaine de chercheurs en sciences économiques pour étudier la demande d'aide des personnes âgées dépendantes à domicile. Il a pour objectif principal d'estimer la sensibilité de la demande d'aide professionnelle au reste-à-charge et son effet sur les aides informelles. Il permettra en particulier de simuler l'impact de réformes des politiques publiques sur la prise en charge de la dépendance et son financement.

Cette recherche a bénéficié de l'aide conjointe de la Direction Générale de la Santé (DGS), de la Mission recherche de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (MiRe-DREES) de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), du Régime Social des Indépendants (RSI) et de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA), dans le cadre de l'appel à projets général lancé par l'IReSP en 2013. Cette recherche a également bénéficié de l'aide de l'Agence Nationale de Recherche (ANR) dans le cadre de l'appel à projet 2014 du défi Santé et Bien-être (convention ANR-14-CE30-0008).



• Pourquoi étudier le reste-à-charge ?

Étudier l'effet du reste-à-charge est important à double titre. D'abord, cela permet de mieux comprendre le comportement des bénéficiaires de l'APA : l'effet du reste-à-charge pourrait par exemple expliquer pourquoi de nombreux bénéficiaires ne consomment pas toutes les heures inscrites sur leur plan d'aide et n'utilisent donc pas l'intégralité de l'allocation qui leur est accordée. De plus, étudier l'impact du reste-à-charge permet d'envisager les conséquences du projet de réforme de la prise en charge de la dépendance discuté actuellement. En effet, celle-ci est susceptible de modifier les règles de calcul du reste-à-charge. En réponse à ces modifications, faut-il s'attendre à une forte variation des volumes d'aide professionnelle consommés ?

• De quoi dépend le reste-à-charge ?

Le reste-à-charge des bénéficiaires de l'APA dépend de plusieurs paramètres (voir Encadré 1). Tout d'abord, il dépend du tarif de référence utilisé par chaque conseil général pour convertir en dépenses les heures d'aide dont le bénéficiaire a besoin. Ce tarif de référence peut correspondre au prix effectivement facturé par le service d'aide à domicile (SAAD) au bénéficiaire : c'est la politique appliquée par le Conseil général étudié, comme dans la plupart des conseils généraux, quand le bénéficiaire recourt à un SAAD autorisé¹. Mais lorsque le bénéficiaire recourt à un service agréé ou lorsqu'il embauche directement son aidant comme salarié, le montant d'APA est plus souvent calculé à partir d'un tarif horaire forfaitaire, identique pour tous. Dans ce cas, le bénéficiaire prend en charge la différence entre le prix effectivement facturé et le tarif de référence (le « dépassement »).

Le reste-à-charge dépend également du revenu du bénéficiaire, qui détermine comment le coût de chaque heure d'aide est réparti entre le Conseil général et le bénéficiaire. Un barème défini par la loi prévoit que le bénéficiaire finance une part d'autant plus importante que son revenu est élevé : son taux de participation (ou ticket modérateur) varie de 0 % pour les ménages les plus modestes à 90 % pour les plus aisés.

Plusieurs raisons peuvent ainsi expliquer une variation du reste-à-charge : changement dans le barème des taux de participation, modification du tarif de référence forfaitaire pour une heure d'aide, modification du prix horaire d'un SAAD agréé...

¹ On distingue deux types de SAAD : les SAAD autorisés, qui sont tarifés par le conseil général et les SAAD agréés, qui sont libres de fixer leurs tarifs en respectant un taux d'évolution annuel maximal.

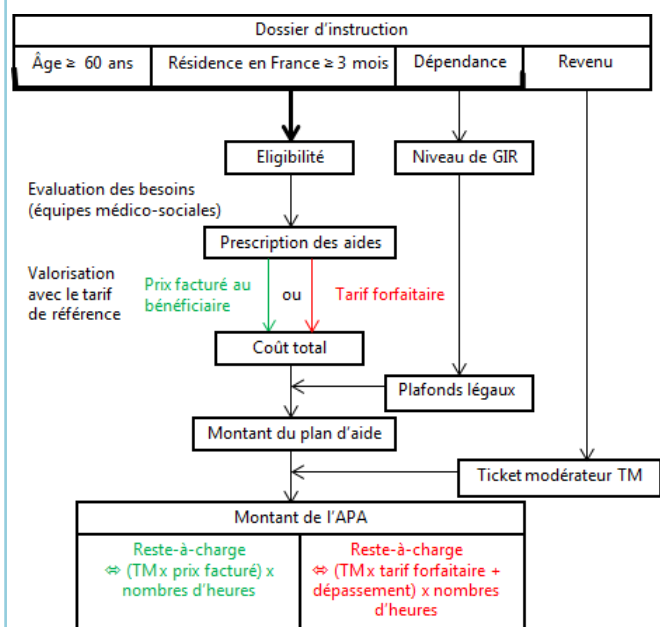
• Des données pour l'analyse empirique

Analyser les déterminants du volume d'aide professionnelle suppose d'obtenir les données adéquates, notamment pour pouvoir reconstituer le reste-à-charge. Cette reconstitution est d'autant plus exigeante que les règles de calcul de l'APA sont complexes et que les paramètres qu'elles utilisent varient d'un département à l'autre. Ainsi, à ce jour, les enquêtes nationales, telles que Handicap-Santé menée par l'INSEE, ne permettent pas de reconstituer le reste-à-charge des personnes enquêtées.

La solution choisie dans l'étude présentée ici est d'étudier l'effet du reste-à-charge dans un département donné. Limiter le cadre d'étude à un seul département permet de fixer les paramètres départementaux : grâce aux fichiers administratifs qui donnent le nombre d'heures d'aide consommées dans le cadre de l'APA, il est alors possible, sous certaines conditions (voir Méthode), de reconstruire le reste-à-charge horaire associé. De plus, étudier un seul département permet de se placer dans un cadre territorial relativement homogène (niveau de ruralité, de revenu, poids des bénéficiaires APA).

Cette étude repose donc sur l'utilisation de données individuelles anonymes extraites des fichiers administratifs de suivi des bénéficiaires de l'APA, recueillies en 2012 auprès d'un conseil général. L'analyse économétrique de ces données permet de quantifier l'effet de différents déterminants sur la consommation d'aide professionnelle, en particulier celui d'une variation du niveau du reste-à-charge horaire.

ENCADRÉ 1 : PARTAGE DES COÛTS ENTRE APA ET RESTE-À-CHARGE DANS LE DÉPARTEMENT ÉTUDIÉ



Création MODAPA



MÉTHODE

• Les fichiers administratifs d'un conseil général

Reconstituer et mettre en regard le reste-à-charge, le volume d'aide consommé, et les caractéristiques de chaque bénéficiaire suppose de concilier des fichiers relevant de logiques différentes. Les données, recueillies auprès du pôle de la solidarité du Conseil général, proviennent en effet de deux sources distinctes :

- les fichiers d'instruction des demandes d'APA, qui permettent de connaître les caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires (degré de dépendance, âge, sexe, situation familiale, commune de résidence) et d'avoir des informations sur les caractéristiques de l'APA accordée (ticket modérateur, type de service sollicité, droits ouverts dans le plan d'aide).

- les fichiers de facturation, qui donnent le nombre d'heures d'aide facturées chaque mois au Conseil général pour chaque bénéficiaire.

• La disponibilité des données informatisées

Pour l'analyse, nous n'avons conservé que les bénéficiaires de l'APA qui apparaissent dans les deux fichiers, sans ambiguïtés ni données manquantes. Les fichiers de facturation ne présentant que les informations fournies par les SAAD avec facturation électronique, notre échantillon est de fait limité aux bénéficiaires s'adressant à un SAAD avec facturation électronique (voir Encadré 3).

ENCADRÉ 2 : DES DONNÉES « CENSURÉES »

Etant donné l'origine administrative des données, les observations sont « censurées à droite » : en effet, les données portent uniquement sur les heures subventionnées par le Conseil général et non pas sur la totalité des heures consommées. Or, lorsque le nombre d'heures facturées au Conseil général correspond exactement au plan d'aide accordé, il est impossible de savoir si le bénéficiaire consomme exactement le montant de son plan d'aide ou s'il consomme des heures supplémentaires qu'il finance intégralement. Dans ce cas, nous ne disposons que d'une borne inférieure : les bénéficiaires dont le nombre d'heures facturées correspond exactement au plan d'aide consomment au moins ce nombre d'heures.

Par exemple, dans le cadre de l'APA, Madame Dupont a droit à 20 h hebdomadaires. Elle en consomme en réalité 23 (20 h financées en partie par le Conseil général, 3 h qu'elle finance intégralement). Les données du Conseil général présentent le nombre d'heures facturées au Conseil général soit 20 h d'aide.

• Reconstituer le reste-à-charge

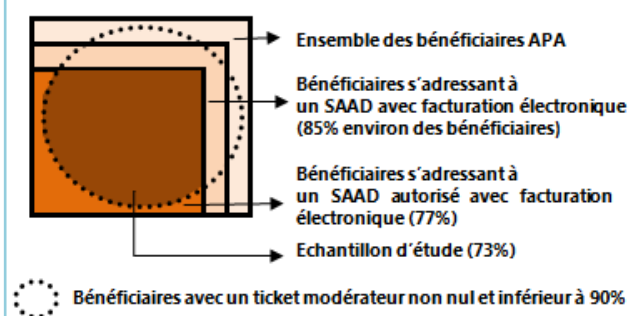
Pour reconstituer le reste-à-charge, il est ensuite nécessaire de restreindre l'échantillon aux bénéficiaires s'adressant à un SAAD autorisé avec facturation électronique (77 % des bénéficiaires dans ce département consommant 81 % des heures APA). En effet, pour les autres bénéficiaires, qui ont recours à un service agréé ou un employé salarié, le Conseil général ne dispose pas d'informations sur le prix réellement facturé par les services ou l'employé : il est donc impossible de reconstituer le reste-à-charge horaire avec précision.

Enfin, on étudie les bénéficiaires qui acquittent effectivement un reste-à-charge (le ticket modérateur n'est pas nul) et on exclut de l'analyse les bénéficiaires ayant un ticket modérateur égal à 90 %. D'après les analyses exploratoires, ces derniers (96 bénéficiaires) ont un comportement différents des autres : les inclure dans l'analyse risquerait de limiter la pertinence des résultats.

L'échantillon final compte 11 040 bénéficiaires de l'APA, acquittant un reste-à-charge inférieur à 90 % et s'adressant à l'un des SAAD autorisés ayant une facturation électronique. Ils représentent 73 % de l'ensemble des bénéficiaires de l'APA dans le département étudié. Les données utilisées concernent le mois d'octobre 2010.

L'analyse statistique repose sur une comparaison systématique des différences entre bénéficiaires. Le principe est d'apprécier dans quelle mesure les différences de volume d'aide entre deux individus sont associées à des différences de reste-à-charge, des différences d'âge, des différences de situation matrimoniale... le modèle utilisé suppose que les effets des différentes caractéristiques s'ajoutent les unes aux autres et permet de calculer un impact spécifique à la modification d'une caractéristique, les autres restant inchangées (un effet toutes choses égales par ailleurs).

ENCADRÉ 3 : CONSTITUTION DE L'ÉCHANTILLON D'ÉTUDE



Création MODAPA



- **Les bénéficiaires de l'APA sont sensibles à la variation du reste-à-charge**

Notre étude montre que les bénéficiaires étudiés sont sensibles à la variation de leur reste-à-charge : une augmentation du reste-à-charge horaire de 10 % conduirait à une baisse du volume d'heures professionnelles consommées de 5,5 % en moyenne, quelle que soit la source de la variation du reste-à-charge. Le comportement de demande des bénéficiaires ne dépend donc pas uniquement de leur niveau de besoin mais prend aussi en compte ce que leur coûte effectivement une heure d'aide.

La variation de la demande est toutefois modérée et une augmentation du reste-à-charge horaire induit une augmentation des dépenses d'aide pour les bénéficiaires : la diminution du nombre d'heures d'aide utilisées ne réduit que de moitié le surcoût de leur prise en charge. Ainsi, en cas d'augmentation marquée du reste-à-charge, ce surcoût est susceptible de peser dans le budget des bénéficiaires au point de limiter les autres dépenses de consommation.

ENCADRÉ 4 : ILLUSTRATION DE L'EFFET DU RESTE-À-CHARGE

Situation d'origine :

Nombre d'heures d'aide professionnelle par semaine : 7 h

Tarif horaire facturé : 25 €

Taux de participation : 20 %

Reste-à-charge horaire : 5 €

Dépenses totales par semaine : 25 € x 7 h soit 175 €

Prise en charge APA : 80 % de 25 € x 7 h soit 140 €

Reste-à-charge hebdomadaire du bénéficiaire :

20 % de 25 € x 7 h soit 35 €

Modification du reste-à-charge :

Intervient alors une augmentation du prix de 10 %.

Nouveau tarif horaire : 27,5 €

Nouveau reste-à-charge horaire : 5,5 €

Si le bénéficiaire était insensible à la variation du reste-à-charge horaire, il continuerait d'utiliser 7 h par semaine et son reste-à-charge hebdomadaire passerait de 35 € à 38,5 € (+ 10 %). D'après nos résultats, le bénéficiaire diminue le volume d'heures d'aide consommé de 5,5 % (- 23 min/semaine). Ainsi, son nouveau reste-à-charge hebdomadaire est d'environ 36,3 €, soit une augmentation de 4 % par rapport au reste-à-charge hebdomadaire initial.

- **Les femmes âgées vivant seules consomment davantage d'aide professionnelle**

Pour les bénéficiaires de l'APA, il est difficile de raisonner toutes choses égales par ailleurs sur les caractéristiques d'âge, de genre et de situation matrimoniale. En effet, l'âge, le sexe et la situation matrimoniale sont liés : la proportion de femmes seules augmente avec l'âge. Pour autant, la séparation dans notre analyse de ces variables suggère trois effets distincts du genre, de la situation matrimoniale et de l'âge. Ainsi, une femme seule consommerait 8 % d'aide professionnelle de plus qu'un homme vivant seul du même âge, tandis qu'un homme marié consommerait 10 % de moins qu'un homme seul du même âge.

L'effet de l'âge serait quant à lui significatif mais très faible, de l'ordre de 1 % d'aide consommée en plus par année d'âge supplémentaire.

- **Une consommation proportionnelle au niveau de dépendance**

Le degré de dépendance est aussi un déterminant très significatif de la consommation des aides professionnelles². Toutes choses égales par ailleurs, par rapport aux bénéficiaires de la catégorie la moins dépendante (les GIR 4), les bénéficiaires en GIR 3 consomment 45 % d'heures d'aide en plus par mois, les bénéficiaires en GIR2 consomment presque le double (+ 95 %) et les bénéficiaires en GIR 1 consomment quasiment trois fois plus (+ 186 %).

Cette échelle des niveaux est semblable à celle des plafonds légaux définissant le montant maximum des dépenses éligibles à l'APA pour chaque GIR : le plafond légal pour le GIR 3 (resp. GIR 4) est de 50 % (resp. 100 %) supérieur au plafond légal pour le GIR 4. En revanche, un décrochement se fait pour les bénéficiaires les plus dépendants (GIR 1) : alors qu'ils consomment presque le triple, leur plafond légal n'est que 2,33 fois supérieur à celui du GIR 4.

Ces résultats sur la concordance des échelles de niveaux entre GIR et plafonds doivent cependant être interprétés avec prudence : l'analyse de la moyenne ne dit rien de l'hétérogénéité des situations dans chaque GIR et donc de la limite qu'imposent les plafonds aux cas les plus « extrêmes ».

² Le niveau de dépendance est donné par le Groupe Iso-Ressource du bénéficiaire (GIR). Il existe 6 catégories de GIR, du GIR 6 (dépendance la moins lourde) au GIR 1 (dépendance la plus lourde). Les personnes classées en GIR 1 à 4 sont éligibles à l'APA.



• Pas de rationnement des aides fournies par les services autorisés aux bénéficiaires résidant dans les communes les plus reculées

Pour les bénéficiaires résidant dans les communes les plus isolées du département, on pourrait s'attendre à observer un phénomène de rationnement et donc une sous-consommation des aides professionnelles fournies par des services autorisés.

En effet, la localisation des bénéficiaires APA pourrait les conduire à être rationnés par les services d'aide autorisés pour deux raisons. D'une part, via un effet "éloignement" : si le bénéficiaire habite dans une zone éloignée de tout siège de service autorisé, intervenir chez lui peut être particulièrement coûteux pour les services puisque cela implique du temps et des frais de transport pour le personnel. D'autre part, via un effet "pénurie de main d'œuvre" : si le bénéficiaire habite dans une zone peu peuplée, il peut être difficile pour les services autorisés de trouver sur place la main d'œuvre nécessaire pour répondre à la demande ; la difficulté est d'autant plus marquée si la zone est également couverte par des services agréés, employeurs concurrents où les aides à domicile peuvent trouver à s'employer plus avantageusement que dans les services autorisés.

Toutes choses égales par ailleurs, on n'observe pas de rationnement de l'offre pour les zones reculées : les bénéficiaires qui y résident consomment même légèrement plus d'aide que ceux des communes urbaines et bien desservies. Les coûts de transport supportés par les services autorisés ne donneraient donc pas lieu à un rationnement des bénéficiaires habitant dans les zones isolées.

Il est possible d'interpréter ces résultats comme le reflet de la politique de tarification du conseil général dans le département étudié. En effet, si les coûts de transport semblent ne pas induire de rationnement des bénéficiaires éloignés, c'est probablement que la tarifi-

cation tient largement compte de ces coûts additionnels, de manière à en neutraliser l'impact sur l'équilibre budgétaire des services autorisés.

En revanche, nos résultats suggèrent qu'il y aurait bien un rationnement lié à une pénurie de main d'œuvre. En effet, toutes choses égales par ailleurs, dans les zones où les services autorisés sont confrontés à un employeur concurrent, leurs bénéficiaires consomment moins d'heures d'aide professionnelle que ceux qui résident dans les zones sans employeur concurrent³.

• • •

Ces résultats font donc apparaître la sensibilité de la demande d'aide professionnelle au reste-à-charge comme à un ensemble de caractéristiques sociodémographiques. Il faut bien sûr éviter une généralisation trop hâtive de ces résultats, puisqu'ils concernent une population ciblée, dans un département donné, avec sa structure de marché propre et son contexte spécifique. L'étude des déterminants de la consommation d'aide professionnelle dans des contextes départementaux différents permettra de tester la robustesse et la validité de ces résultats.

Toutefois, cette première étude permet d'envisager déjà les conséquences d'une réforme du système de l'APA : celle actuellement discutée par les pouvoirs publics prévoit notamment une modification du barème du ticket modérateur pour diminuer le reste-à-charge des bénéficiaires les plus modestes et les plus dépendants. Par conséquent, on peut s'attendre à une augmentation, modérée mais non négligeable, de la demande d'heures d'aide pour ces bénéficiaires. Dans le contexte de pénurie de main d'œuvre des services d'aide à domicile, cette augmentation probable de la demande pose la question de la capacité des services autorisés à répondre à cette évolution de la demande.

³ Il s'agit bien d'un rationnement et non d'une substitution entre différents producteurs : notre analyse porte uniquement sur les bénéficiaires qui ne s'adressent qu'à des services autorisés.



Pour aller plus loin



Charpin J.-M., Tlili C. (2011), « Perspectives démographiques et financières de la dépendance », *Rapport du groupe de travail sur la dépendance n°2, remis à la Ministre des solidarités et de la cohésion sociale*

Billaud S., Bourreau-Dubois C., Gramain A., Lim H., Weber F., Xing J. (2012), « La prise en charge des personnes âgées dépendantes : dimensions territoriales de l'action publique », *Rapport final réalisé pour la MIRE/DREES*

Debout C. (2010), « Caractéristiques sociodémographiques et ressources des bénéficiaires et nouveaux bénéficiaires de l'APA », *Études et résultats*, DREES, n°730

Gramain A. et Xing J. (2012), « Tarification publique et normalisation des processus de production dans le secteur de l'aide à domicile pour les personnes âgées », *Revue française des affaires sociales*, n°2-3, pp. 218-243